

LEUVENSE ECONOMISCHE STANDPUNTEN
2015/147

Wim Moesen
wim.moesen@kuleuven.be

12 maart 2015

De begroting als een publieke grabbelton versus civiel kapitaal



SAMENVATTING

- Een hoge schuldgraad van een land gaat hand in hand met een laag civiel kapitaal. In een reeks van 21 rijke industrielanden staat België pas op plaats 15 voor civiel kapitaal.
- Voor de omvang van de publieke sector neemt België een vierde positie in, toevallig samen met Zweden. Voor de performantie van de overheid (cijfergegevens van de Wereldbank) vinden we België op plaats 11 en Zweden op 3.
- Te veel budgettaire beslissingen zijn wormstekig of verspreiden een vreemd geurtje van publieke profijtjes.
- Er kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden. De social profit doet het wel goed.
- De beleidsmakers van de Eurozone slaan de bal mis. De gewone begroting moet in evenwicht zijn maar voor de overheidsinvesteringen mag wel geleend worden. Terug naar de gouden financieringsregel dus. Zeker in een periode met dreiging van deflatie en stagnatie van de reële economie.

Wim Moesen
wim.moesen@kuleuven.be

9 maart 2015

DE BEGROTING ALS EEN PUBLIEKE GRABBELTON VERSUS CIVIEL KAPITAAL¹

¹ Met dank aan Kristof De Witte voor hulp bij de berekeningen en André Decoster voor nuttige suggesties.

“Budgetten zijn geen eenvoudige kwestie van rekenkunde. Op duizend verschillende manieren reiken ze tot aan de wortel van de voorspoed van de burgers, de verhouding van de klassen en de kracht van koninkrijken.”
(William Gladstone)

WAAROVER GAAT HET?

Hoe komt het toch dat Europa België in de gaten houdt als een land met budgettaire belhamels? Twee vragen kunnen daarbij gesteld worden. Ofwel hebben de beleidsmakers in België als het ware endogeen er moeite mee om zich aan budgettaire beperkingen te houden en zouden ze alsmaar de neiging hebben om onder de draad door te grazen. Ofwel zijn de technocratische budgettaire regels die exogeen door Europa worden opgelegd - althans in de eurozone - niet meer relevant voor de beleidsmakers en publieke opinie, die dagelijks geconfronteerd worden met de dreiging van stagnatie en deflatie.

Het verheven voorwoord van William Gladstone kan ook hedendaags hertaald worden. Begrotingen zij dan meer dan een spreadsheet met cijfers, kolommen en totalen. Het budget is eigenlijk de morele blauwdruk van een natie. Beleidsprioriteiten en -posterioriteiten voor de samenleving krijgen vaste vorm in de begroting. De baten en lasten van de publieke middelen worden er zorgvuldig afgewogen.

Deze benevolente opvatting over budgettering wordt in de economische literatuur vaak verzakelijkt door de metafoor van het ‘common pool’ probleem. Stel dat in een ruraal dorp de inwoners hun eigen vee vrij mogen laten grazen op een gemeenschappelijke weide. De uitkomst is voorspelbaar: overbegrazing. Eigenbelang en kortzichtigheid halen het algemeen belang onderuit. In mature democratieën lijkt het budget wel op een grabbelton waaruit politieke partijen en drukingsgroepen gretig uitgavenprofieljes naar zich toe trekken. En aan de belastingkant wordt met lobbying geijverd voor particuliere verminderingen en vrijstellingen. Dit leidt tot de zogenaamde ‘deficit bias’. De optelsom van deze neiging naar begrotingstekorten is per definitie de uitstaande schuld van een land.

Empirisch wordt vastgesteld dat de schuldgraad sterk verschilt tussen de mature industrielanden. Dit houdt in dat de tolerantie of afkeer voor publieke zelfbediening via de begroting ook erg verschillend is tussen de landen onderling. In dit Leuvens Economisch Standpunt wordt een benaderende indicator gezocht om te kunnen differentiëren welke landen min of meer gemakzuchtig omgaan met het generiek probleem van de neiging naar schuldfinanciering. Het concept van civiel kapitaal lijkt ons een instructieve invalshoek, die overigens als een rode draad doorheen de hele beleidspaper zal lopen.

Het vervolg van dit Leuvens Economisch Standpunt is als volgt opgebouwd. Op pagina 3 wordt het pragmatisme van de Scandinavische landen op de spade genomen. Hun hoge graad van civiel kapitaal maakt het blijkbaar mogelijk om gezonde openbare financiën te kunnen voorleggen en toch een voorbeeldige sociale bescherming te kunnen bieden. Een verdere vergelijking met de Noorse landen toont aan dat in België toch wel efficiëntiewinsten kunnen gerealiseerd worden in de publieke sector. Opgemerkt moet worden dat de social profit (onderwijs, gezondheidssector,...) globaal beschouwd, als de Belgische uitzondering wel een puike performantie kan voorleggen.

De exogene budgettaire discipline in de eurozone wordt objectief aangekaart op pagina 10. Meer specifiek wordt de aandacht gericht op de bovengrens van 3% voor het begrotingstekort en het streefcijfer van 60% voor de schuldgraad (beide in verhouding tot het BBP). Minder de logica dan wel de empirische relevantie van deze numerieke normen wordt kritisch onderzocht.

In de huidige context van chronische stagnatie en zelfs deflatie lijkt het voorschrift van een begroting in (structureel) evenwicht niet adequaat. Op pagina 11 wordt dan ook gepleit voor een terugkeer naar de gouden financieringsregel. Deze klassieke regel behandelt de investeringsuitgaven als een apart luik op de begroting, verschillend van de lopende uitgaven. Voor het investeringsbudget mag wel geleend worden, terwijl de lopende begroting disciplinair in evenwicht moet zijn.

HET BUDGET ALS EEN 'COMMON POOL' PROBLEEM

De openbare schuld van een land kan worden beschouwd als de optelsom van de budgettaire gemakzucht van opeenvolgende generaties beleidsmakers. Een tekort op de begroting betekent immers dat men niet bereid is het totaal van de recurrente uitgaven te financieren met reguliere middelen (belastingen, parafiscaliteit, retributies, niet-fiscale ontvangsten). Het tekort wordt dan bijgepast door openbare leningen en de sommatie van de schulduitgiften vormt de uitstaande overheidsschuld.

De publieke tolerantie rond schuldfinanciering mag dan al verschillen tussen landen onderling, toch is er in de democratische en mature economieën een generieke drijver naar de gemakkelijksoplossing van schuldfinanciering toe (deficit bias). Dit is herkenbaar onder het zogenaamde 'common pool' probleem.

“Een hoge schuldgraad van een land gaat hand in hand met een laag civiel kapitaal. In een reeks van 21 rijke industrielanden staat België pas op plaats 15 voor civiel kapitaal.”

Wanneer een groep mensen een gemeenschappelijk bezit mag gebruiken is er een tendens naar nadelige overexploitatie. Een historisch voorbeeld was de gemeenschappelijke weide in het centrum van een ruraal dorp. Wanneer iedereen het eigen vee zoveel mogelijk daarop mag laten grazen dan leidt dit voorspelbaar tot overbegrazing en een welvaartsverlies voor de gehele gemeenschap. De individuele gebruikers kijken in eerste instantie kortzichtig naar de eigen baat en zijn onvoldoende bekommerd om de maatschappelijke kost.

Omgezet in een budgettaire context is er de neiging om de overheidsuitgaven op te drijven ten voordele van specifieke groepen die zelf maar een gedeelte van de kosten moeten dragen via de algemene belastingen. Echter, andere belangengroepen pogen eveneens particuliere voordelen te verwerven voor hun achterban. Deze druk op het budget vindt men ook aan de ontvangstenzijde waar geijverd wordt voor specifieke fiscale voorkeurregimes ten bate van de eigen groep onder de vorm van belastingvrijstellingen, aftrekken, verminderingen.... Op middellange termijn leidt deze variant van het 'common pool' probleem tot een expansie van de overheidsuitgaven, begrotingstekorten en een oplopende

overheidsschuld (K. Shepsle en B. Weingast, 1981). Grondreden is dat de gemeenschap niet bereid is de volle prijs te betalen voor het collectieve comfort dat men van de overheid verwacht.

Egocentrisme en kortzichtigheid zijn wezenlijke ingrediënten van het common poolprobleem, in casu de politieke zelfbediening. Het gaat doorgaans om de gebrekkige afweging tussen de onmiddellijke persoonlijke baat van een actie en de latere nadelige impact op het algemeen belang.

In wetenschappelijk onderzoek komt naar voren dat deze tendensen sterker zijn naarmate de maatschappij meer gefragmenteerd is. Een typische uiting daarvan is het optreden van coalitieregeringen, stoelend op meerdere partijen. Elke coalitiepartner wil dan de eigen achterban bevoordelen ten koste van de anderen of bij een deficit ten laste van de toekomstige generaties. Andere elementen van fragmentatie zijn grote verschillen in ideologie, etnische diversiteit, sterke drukingsgroepen... (T. Persson, 2002).

DE KERN VAN HET VERHAAL IS CIVIEL KAPITAAL

Analytisch mag de deficit bias dan al aanzetten tot een oplopende schuldgraad, toch zijn er opvallende verschillen in uitkomsten tussen de landen onderling. Vergelijken we België met analoge mature industrielanden. Onze steekproef omvat 21 landen: de 15 van de Karolingische kern in Europa en landen zoals Australië, Canada, Japan, Nieuw Zeeland, Noorwegen en de Verenigde Staten. Al deze democratische industrielanden behoren tot de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat jaarlijks data verzamelt over de schuldgraad van haar leden. Deze data vindt men in tabel 1. Alle data in deze studie hebben betrekking op 2011-2012.

Hierbij wordt een grote verscheidenheid vastgesteld. De gemiddelde schuldgraad is 89,3% met een standaarddeviatie van 48,1. De kleinste schuldgraad vinden we in Luxemburg (28,5% van het BBP) en de grootste in Japan (219,1%). Inzake de schuldgraad staat België op plaats 15, dit is afgerond 4 posities achter de mediaanpositie.

Hoe kunnen deze verschillen verklaard worden? Het is een redelijke aanname dat burgers die in grotere mate dezelfde normen en waarden hanteren, gebaseerd op respect en solidariteit, hogere standaarden van civiel kapitaal vertonen. Zij eisen een grotere verantwoordelijkheid en integriteit van hun beleidsmakers en zijn veel minder tolerant

Tabel 1: Civiel kapitaal en schuldgraad

	Civiel kapitaal (indicator)	Rang	Schuldgraad (% van BBP)	Rang
Nieuw Zeeland (NZ)	6,06	1	44,3	5
Finland (FI)	6,03	2	63,3	8
Zwitserland (CH)	5,75	3	43,8	4
Zweden (SW)	5,73	4	48,7	6
Nederland (NE)	5,72	5	82,6	9
Noorwegen (NO)	5,66	6	34,6	3
Luxemburg (LU)	5,60	7	28,4	1
Canada (CA)	5,52	8	85,5	11
Verenigd Koninkrijk (UK)	5,41	9	103,9	14
Denemarken (DK)	5,40	10	58,9	7
Duitsland (DE)	5,31	11	89,2	12
Australië (AU)	5,27	12	32,4	2
Japan (JA)	5,13	13	219,1	21
Oostenrijk (AT)	5,04	14	84,9	10
België (BE)	5,00	15	104,1	15
Frankrijk (FR)	4,83	16	109,7	17
Verenigde Staten (US)	4,59	17	106,3	16
Portugal (PT)	4,28	18	138,8	18
Spanje (ES)	4,25	19	90,5	13
Italië (IT)	3,56	20	140,2	19
Griekenland (GR)	3,37	21	165,6	20

voor particuliere profijtjes en privileges voor hun verkozen vertegenwoordigers en publieke ambtenaren. Kan deze ‘intangible asset’ van een land gedefinieerd en gemeten worden?

Een hanteerbare definitie van ‘civic capital’ wordt aangereikt door L. Guiso, P. Sapienza en L. Zingales (2010): “those persisted and shared beliefs that help a group overcome the free rider problem in the pursuit of socially valuable activities”.

Het concept van civiel kapitaal is uiteraard een container begrip met vele componenten maar alleszins drie dimensies zijn relevant naar de begrotingsproblematiek toe (K. De Witte en W. Moesen, 2013).

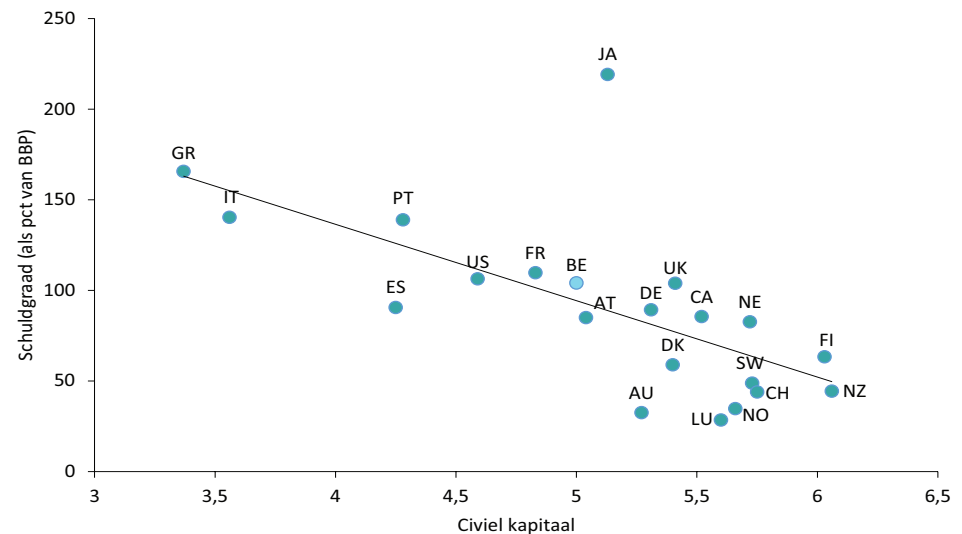
- Is er een legitieme regering met een democratische meerderheid die in staat is om toch de adequate beslissingen te nemen? M.a.w. kan er geregeerd worden?
- Is er een ambtelijk apparaat dat de competentie en integriteit heeft om deze beslissingen te implementeren op het terrein en daarbij waar voor het belastinggeld te leveren aan de burgers? Hierbij gaat het om efficiëntie en effectiviteit.
- Tenslotte, zijn de waarden en normen van de burgers van die aard dat ze bereid zijn zich

te engageren tot een coöperatief gedrag tegenover de overheidsbeslissingen en de monitoring daarvan door het administratieve korps? Concreet betekent dit o.m. een geringe tolerantie voor fiscale, sociale en andere fraude.

Kengetallen voor het civiel kapitaal kunnen we vinden bij het World Economic Forum (WEF). Deze denktank uit Genève, ook gekend voor haar prestigieuze Davos-meeting, verzamelt per land een reeks data die dan worden samengebracht tot een indicator met als hoofding institutionele kwaliteit. Deze composiet-indicator is een nuttig benaderend kengetal (proxy) om het civiel kapitaal van een land te meten.

Wanneer de landen in dalende orde gerangschikt worden volgens hun civiel kapitaal dan staat België ook hier op plaats 15 (tabel 1). Toevallig dezelfde positie als bij de schuldgraad. Uiteraard hoeft er geen perfecte correlatie te zijn maar toch is het instructief te onderzoeken wat de samenhang is tussen het civiel kapitaal van een land en de schuldgraad die men heeft laten ontstaan. De bivariate correlatiecoëfficiënt is -0,65 wat wijst op een negatieve samenhang: een groter civiel kapitaal wordt geassocieerd met een lagere schuldgraad. In figuur 1 wordt deze samenhang grafisch voorgesteld. De

Figuur 1: Schuldgraad versus civiel kapitaal



regressielijn is negatief en de regressiecoëfficiënt statistisch significant. De determinatiecoëfficiënt (R-square) is 0,42, wat zeker bevredigend is voor een bivariate regressie met outliers zoals Japan en Luxemburg.

Overigens is dit ook een indicatie dat er andere factoren meespelen. Een typisch voorbeeld is de impact van calamiteiten zoals natuurrampen of een bankencrisis die de landen ongelijk treffen. Ook mag niet vergeten worden dat leningfinanciering voor de publieke investeringen economisch wel verantwoord is. M.a.w. de stock van publieke infrastructuur dient eigenlijk ook in de beschouwing betrokken te worden in een multivariate regressie. Hierop komen we uitvoerig terug op pagina 11.

“Te veel budgettaire beslissingen zijn wormstekig of verspreiden een vreemd geurtje van publieke profijtjes.”

Ook dient beklemtoond te worden dat de huidige schuldgraad van een land niet voor het volle pond mag worden toegeschreven aan de zittende regering van dat land. In het begin van het vorige deel werd duidelijk gestipuleerd dat de uitstaande schuld de som is van de budgetsaldi van opeenvolgende regeringen en generaties beleidsmakers.

Een statistische significante correlatie doet in principe geen uitspraak over de richting van de causaliteit. Op basis van de redenering in de vorige sectie mag aangenomen worden dat het transmissiemechanisme inderdaad loopt van civiel kapitaal naar schuldgraad. Een groter reservoir aan civiel kapitaal leidt dan ceteris paribus tot een betere beheersing van deficit

spending en de schuldquote.

De grote variantie in civiel kapitaal tussen landen onderling kan geïllustreerd worden door enkele ingrediënten van civiel kapitaal op de spade te nemen. Zo is er de karakteristiek of het juridisch apparaat onafhankelijk staat tegenover politieke inmenging. België staat voor dit item op plaats 13. En als gepeild wordt naar de afwezigheid van favoritisme bij politieke beslissingen vinden we België op plaats 14. Inzake de transparantie van het overheidsbeleid staat België pas op een onfortuinlijke positie 17.

HET PRAGMATISME VAN DE SCANDINAVISCHE LANDEN

Uiteraard kan het civiel kapitaal van een land niet zo maar met een vingernip verbeterd worden. Diverse kleine, gerichte en opeenvolgende stappen kunnen daartoe wel bijdragen maar deze vergen tijd, doorgaans veel tijd. Zijn er andere pragmatische middelen om de budgettaire discipline in een land te versterken? De recente ervaringen rond de soevereine schuldcrisis in de eurozone leveren een typevoorbeeld van exogene ingrepen. Inderdaad de Club-Med-landen zoals Griekenland, Portugal... werden de facto onder de curatele geplaatst van het troika Europese Commissie, Internationaal Muntfonds en Europese Centrale Bank. Het austeriteitsbeleid dat er werd opgelegd komt ongemeen hard aan bij de brede bevolking. Deze ventileert vijandig haar grieven tegen de eigen elite van beleidsmakers en ook tegen Europa, overeenkomstig de welvaartsverliezen die moeten geslikt worden.

Is het mogelijk endoogen tot een oplossing te komen? M.a.w. zijn de budgettaire actoren in staat om een vorm van zelfcontrole tot stand te brengen? De budgettaire beslissingen worden dan als het ware grotendeels ‘gedepolitiseerd’

om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Budgettaire myopie kan alvast bestreden worden door de stelselmatige verbintenis om gedetailleerde budgettaire doelstellingen op middellange termijn voor te leggen. Professionele meerjarenramingen moeten als vanzelfsprekend beschouwd worden. Dit perspectief dient gecombineerd te worden met expliciete regels en procedures om de transparantie en efficiëntie van de budgettaire acties te verbeteren zowel bij de beleidsbeslissingen zelf als bij de ambtelijke uitvoering daarvan.

Een schoolvoorbeeld van een interne wending van het budgettaire beleid vinden we in Zweden in het midden van de jaren negentig. Dit was nog voor de introductie van de euro en de strengere 'economic governance' van Europa. Zweden heeft nog altijd een genereus systeem van sociale bescherming. In het midden van de jaren negentig werden grondige hervormingen doorgevoerd o.a. in het pensioenstelsel. De uitgavenquote daalde met ongeveer 10%, tot de huidige 53,1%. Terzelfdertijd werd de schuldgraad verlaagd van 85 tot 50% van het BBP. Zweden heeft nu een begroting in evenwicht.

“Voor de omvang van de publieke sector neem België een vierde positie in, toevalling samen met Zweden. Voor de performantie van de overheid (cijfergegevens van de Wereldbank) vinden we België op plaats 11 en Zweden op 3.”

De controle van de publieke uitgaven is overal moeilijk. Zweden toont aan dat een pragmatische benadering helpt wanneer men de klemtoon legt op de resultaten veeleer dan de ideologie. Neem als voorbeeld de beleidscyclus zelf. In Zweden worden elk van de vijf fasen uiterst professioneel aangepakt: de agendasetting, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissing, de uitvoering van het beleid en ten slotte de evaluatie ex post van het beleid. Stap 5 levert dan weer inzichten om de volgende cyclus te verbeteren door bij te leren en fouten af te leren.

Zweden eist dat de lokale overheden een begroting in evenwicht hebben, een klein surplus voor de algehele overheid en een plafond voor de uitgaven van de centrale overheid. Dit zijn duidelijke regels maar moeilijk te handhaven op het terrein. Het uitgavenplafond wordt drie jaar op voorhand vastgesteld, een overtuigend voorbeeld van proactief beleid. De normering

van een licht overschot is echter moeilijker te evalueren. Moeten de realisaties 'structureel' gecorrigeerd worden voor cyclische fluctuaties in een bepaald jaar of geldt de norm voor middellange termijn? Om deze moeilijke klus te objectiveren werd in 2007 een Fiscal Policy Council geïnstalleerd. Deze bestaat uit onafhankelijke (meestal academische) deskundigen met complementaire competenties. Er zijn speciale voorschriften om te garanderen dat autonoom kan gewerkt worden. Zo bijvoorbeeld is het de zittende raad zelf die de nieuwe leden voordraagt. Toch wel een opmerkelijk verschil met het gebruikelijk politiek cliëntelisme in België. Inderdaad al te vaak wordt hier een beoordelingscommissie politiek benoemd. De hoofdbekommernis is een wiskundige verdeling van de zeteltjes over de diverse partijen met een ondermaatse aandacht voor deskundigheid, integriteit en complementariteit.

In de vakliteratuur vindt men heel wat relevante studies over de relatie tussen begrotingsregels en -procedures enerzijds en anderzijds de budgettaire uitkomsten die daaruit resulteren (J. Poterba en J. von Hagen, 1999). Daarin komt naar voren dat de verplichting van onderbouwde meerjarenramingen een absolute noodzaak is om de budgettaire actoren ertoe te verplichten verdere consequenties te berekenen dan enkel het effect op één jaar. Effectief zijn ook limieten op het begrotingstekort, de schuldgraad en het uitgavenniveau. Het voorbeeld van Zweden illustreert het significante effect van dit soort maatregelen. Tussen haakjes weze vermeld dat Zweden op de vierde beste plaats staat inzake civiel kapitaal.

In de Belgische context lijkt het aangewezen om een normering van de totale uitgaven nader te bekijken. Daarbij gaat het uiteraard om een regel voor het totaal van het uitgavenpakket van de gezamenlijke overheid en niet lijn per lijn of per budgettaire post. Principieel zijn er twee varianten van een uitgavennorm aan de orde.

- Bij de zachte bevrozing wordt de toename van de uitgaven beperkt tot de inflatie. De bestaande beleidsruimte wordt dan in reële termen constant gehouden.
- De harde bevrozing stipuleert dat de nominale uitgaven bevroren worden. Dit houdt in dat reële beleidsruimte krimpt.

Politiek lijkt de zachte variant verkieslijk en meer werkbaar. In principe kan het huidig beleid 'in volume' voortgezet worden op macro-niveau. Bepaalde categorieën van 'open ended' uitgaven zullen echter sterker stijgen dan de inflatie. Een gekend voorbeeld is de kost van de demografische vergrijzing: pensioenen, gezondheidszorg, thuiszorg en residentiële ouderenzorg... De overheid wordt

dan gedwongen om keuzes te maken en de uitgaven elders te beperken om aan de globale zachte bevrozing te kunnen voldoen.

Gegeven een normale inflatie en reële groei zal de uitgavenquote lichtjes dalen bij de zachte variant en nog meer bij de harde bevrozing van de uitgaven. Vandaar dat een plafond op het huidige nominale uitgaventotaal vaak wordt gezien als een probaat middel om het 'overheidsbeslag' te verminderen in verhouding tot het BBP.

Maar een ander perspectief is belangrijker, nl. het doorbreken van de gangbare begrotingstechniek van aanwasbudgettering (incremental budgeting). Bij de overheid is het gebruikelijk om bij de begrotingsopstelling de huidige uitgaven als uitgangspunt te nemen. De aandacht en discussie richten zich dan naar de meeruitgaven en nieuwe beleidsinitiatieven (aanwas) die men voor volgend jaar wil nemen. Er wordt ook berekend wat de meer-ontvangsten zijn onder het bestaande belastingstelsel. In een normaal jaar nemen deze 'bij ongewijzigd beleid' ongeveer proportioneel toe met de reële groei plus inflatie. Volstaat dit spontaan accres van ontvangsten niet dan zal men wat beknibben op de extra aanvragen, de belastingen verhogen of het deficit laten oplopen. Vaak wordt het een combinatie van deze drie mogelijkheden. Punt

is dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het bestaande enorme uitgavenpakket nauwelijks in vraag wordt gesteld, hetgeen inherent leidt tot een uitdijning van de publieke sector.

De aanbeveling van een uitgavennorm wordt dan veeleer gezien als een keurslijf om de budgettaire actoren ertoe te dwingen op zoek te gaan naar efficiëntiewinsten. In een klimaat van aanwasbudgettering zijn de incentieven niet sterk genoeg om de 'pockets of privilege' op te sporen. Vandaar de cruciale vraag: hoe staat het met de performantie van de overheid in ons land gelet op de middelen die we aan de overheid afstaan? Of anders gezegd: krijgen we voldoende waar voor ons belastinggeld? Zijn er efficiëntiewinsten die kunnen geboekt worden?

JA, ER KUNNEN EFFICIËNTIEWINSTEN GEBOEKT WORDEN

Op micro-vlak kent iedereen wel anekdotische gevallen van een ondermaatse werking of manifeste verspilling in een overheidsdienst. Kan de performantiewinst geobjectiveerd worden en liefst op aggregatief of macro-niveau? Het is en blijft instructief om België ook in dit opzicht te vergelijken met de buurlanden en andere mature industrielanden.

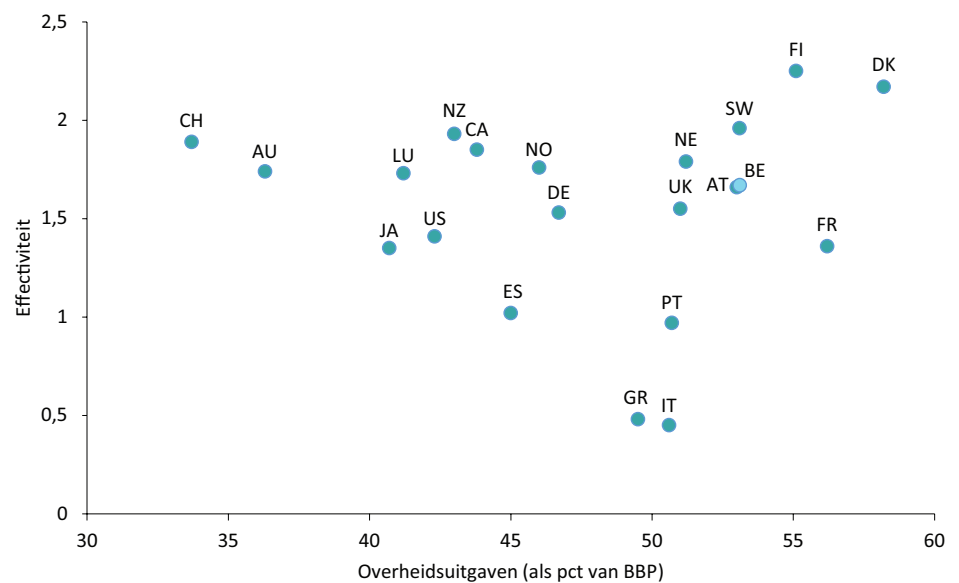
Tabel 2: Overheidsuitgaven en de performantie van de overheid

	Overheidsuitgaven (% van BBP)	Rang	Performantie overheid (indicator)	Rang
Denemarken (DK)	58,2	1	2,17	2
Frankrijk (FR)	56,2	2	1,36	16
Finland (FI)	55,1	3	2,25	1
België (BE)	53,1	4	1,65	11
Zweden (SW)	53,1	4	1,96	3
Oostenrijk (AT)	53,0	6	1,66	12
Nederland (NE)	51,2	7	1,79	7
Verenigd Koninkrijk (UK)	51,0	8	1,55	13
Portugal (PT)	50,7	9	0,97	19
Italië (IT)	50,6	10	0,45	21
Griekenland (GR)	49,5	11	0,48	20
Duitsland (DE)	46,7	12	1,53	14
Noorwegen (NO)	46,0	13	1,76	8
Spanje (ES)	45,0	14	1,02	18
Canada (CE)	43,8	15	1,85	6
Nieuw Zeeland (NZ)	43,0	16	1,93	4
Verenigde Staten (US)	42,3	17	1,41	15
Luxemburg (LU)	41,2	18	1,73	10
Japan (JA)	40,7	19	1,35	17
Australië (AU)	36,3	20	1,74	9
Zwitserland (CH)	33,7	21	1,89	5

Daarvoor zijn twee soorten statistieken nodig. Vooreerst cijfergegevens over de grootte van de publieke sector in elk land. Jaarlijks wordt de uitgavenquote van de overheid gepubliceerd door de OESO. Daarnaast moeten er gegevens gevonden worden over de prestatie van de overheid. Deze kunnen we ontleen aan de Wereldbank, die jaarlijks statistieken levert over 'government effectiveness'. In het kader van het project 'governance matters' wordt door een

wordt aangenomen dat een grotere input leidt tot een hogere output. Voor de econoom is dit een vervelende statistische waarneming. Andere elementen buiten de omvang van de budgettaire middelen moeten dus een invloed hebben op de prestatie van de overheid. Immers in een standaardanalyse kan in de puntenwolk van observaties geen enkele significante regressielijn getrokken worden. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2.

Figuur 2: De effectiviteit van de overheid versus overheidsuitgaven



ploeg economen voor meer dan 200 landen een composiet-indicator berekend op basis van een dertigtal individuele karakteristieken. Deze meten o.a. de kwaliteit van de publieke dienstverlening, de competentie en de integriteit van het ambtenarencorps, de onafhankelijkheid bij de uitvoering tegenover politieke inmenging, de transparantie van het beleid, de credibiliteit van de regering om het geproclameerde beleid ook uit te voeren. Deze data worden weergegeven in tabel 2.

“Ja, en er kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden. De social profit doet het wel goed”

In een vroegere studie hebben Kristof De Witte en Wim Moesen (Government effectiveness, budget size and civic capital, 2013) precies deze samenhang onderzocht voor dezelfde groep van 21 industrielanden. Een merkwaardige vaststelling is dat er tussen de omvang van de budgettaire middelen (input) en de prestatie van de overheid (output) geen enkele correlatie kan vastgesteld worden. Inderdaad de bivariate coëfficiënt is $-0,005$, dus afgerond nul. Deze empirische vaststelling druist in tegen de intuïtie van een productiefunctiebenadering waarbij

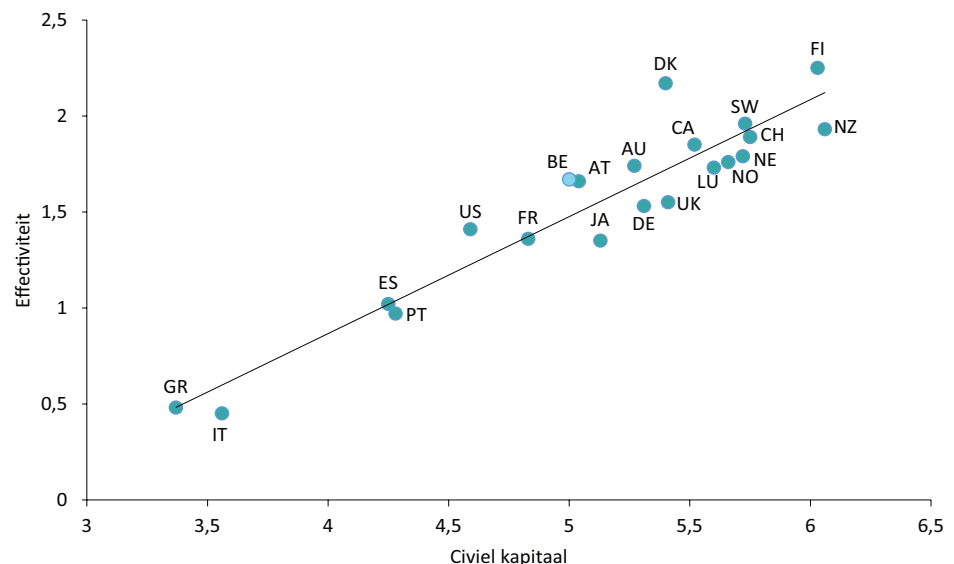
Laat ons terug even de focus op België leggen in tabel 2. Inzake omvang van de publieke sector staan we met een uitgavenquote van 53,1% op plaats 4 in de reeks van 21 landen. Toevallig een plaats die we delen met Zweden dat precies dezelfde uitgavenquote van 53,1% heeft. Wat de prestatie van de overheid betreft, bekleedt Zweden een derde plaats. België tuimelt evenwel ver naar achter naar plaats 11. Dit klopt niet: de kwaliteit die de overheid levert, is niet in lijn met de budgettaire middelen die daarvoor worden vrijgegeven. Nederland bijvoorbeeld staat op plaats 7, zowel voor de uitgavenquote als voor de prestatie-indicator. Een perfecte rangcorrelatie hoeft niet per se, maar enige samenhang tussen input en output mag toch wel verwacht worden. Plaats 11 is duidelijk ondermaats voor België.

De casus België – Zweden illustreert de fundamentele vraag die aan de orde is: hoe komt het dat landen die over analoge budgettaire middelen beschikken een heel ander resultaat op tafel leggen in termen van overheidsprestatie? Het spontane standaardantwoord is dan meestal: het gaat om verschillen in 'cultuur'. De vage term cultuur dekt vele ladingen. Vandaar dat het nuttig is enkele spaden dieper te graven. Een instructief inzicht wordt aangebracht door het concept van civiel kapitaal zoals dat

voorheen reeds naar voren werd geschoven. In figuur 3 wordt 'government effectiveness' geregresseerd tegenover civiel kapitaal. De bivariate correlatiecoëfficiënt is met 0,94 overtuigend significant. Landen met een hogere status van civiel kapitaal kunnen ook een hogere performantie van de overheid voorleggen, los van de hoeveelheid budgettaire middelen die ze ter beschikking krijgen. Dit is een verrassende vaststelling. Koken kost geld zegt men wel eens. Stel dat er twee gezinnen zijn met dezelfde samenstelling en huishoudelijk budget. Het ene gezin kookt gevarieerd en gezond, in het andere gezin bakt men er letterlijk en figuurlijk niets van. Verklaring? Verschillen in 'gezinscultuur': al dan niet planmatige aankopen, gezamenlijke maaltijden, restjes ook opgebruiken...

niet betaald wordt door het schoolgeld of het remgeld. De out-of-pocket uitgaven worden betaalbaar gehouden, het grote restant wordt gedekt door de sociale zekerheid (o.a. via mutualiteit) en algemene belastingmiddelen. Er is blijkbaar voldoende solidariteit om deze diensten toegankelijk en betaalbaar te maken voor het overgrote deel van de bevolking. Dit is een positieve uiting van civiel kapitaal. Twee: de voetstem (feet voting). Burgers zijn vrij te kiezen naar welke school of hospitaal ze willen gaan. De financiering uit collectieve middelen volgt de leerling of de patiënt. Scholen en hospitalen worden dus aangezet om kwaliteitsvolle diensten aan te bieden, zoniet gaat men elders en verliezen ze hun financiering. Deze competitie oefent een opwaartse druk uit op de kwaliteit.

Figuur 3: De effectiviteit van de overheid versus civiel kapitaal



DE BELGISCHE UITZONDERING: DE SOCIAL PROFIT

Het onderzoek toont overtuigend aan dat meer dan de loutere omvang van de budgettaire middelen het belangrijk is hoe men daarmee omgaat. De cultuur van een land, lees het civiel kapitaal, is daarbij bepalend. Toegegeven, België scoort niet op elk terrein ondermaats. Voor lager onderwijs en gezondheidszorg staat België zelfs op plaats 2 (na Finland) volgens het World Economic Forum. Zweden vinden we hier op plaats 7.

Deze uitmuntende positie van België mag dan recentelijk al wat genuanceerd worden in diverse studies, toch blijft ze opmerkelijk. Daarom is het interessant na te gaan wat hier speelt. Over het algemeen overheerst in deze sectoren de 'cultuur van de social profit'. Twee principes worden daarbij toegepast. Vooreerst: onderprijzing. D.w.z. dat de volledige kostprijs

Noteer dat in vele andere landen deze quasi-markten niet bestaan: de woonplaats bepaalt strikt waar men moet gaan voor onderwijs of gezondheidszorg.

De organisatiecultuur van de social profit toont aan dat dit wel leidt tot betere resultaten, terwijl het kostenplaatje niet significant hoger ligt dan in de meeste buurlanden van de eurozone. Trouwens enkele jaren geleden heeft Zweden ook dit soort pragmatisme toegepast. Vrijwillige organisaties kunnen nu ook 'vrije' scholen oprichten die via een vouchersysteem gefinancierd worden.

NOOD AAN BUDGETTAIRE DISCIPLINE IN DE EUROZONE

De kortzichtige neiging naar begrotingstekorten (deficit bias) en schuldopbouw werd in de vorige delen geïllustreerd met de metafoor van het common pool probleem. De sirenenzang

van gemakzuchtige budgettaire oplossingen mag dan al een generieke verleiding zijn, toch werden er opmerkelijke verschillen vastgesteld in de feitelijke gedragingen en uitkomsten. Beleidsmakers en de publieke opinie zijn in bepaalde landen veel minder tolerant voor onverantwoorde permanente begrotingstekorten. Ook werd gedocumenteerd dat er een negatieve correlatie bestaat tussen de hoogte van de schuldgraad en de omvang van het reservoir aan civiel kapitaal van een land. Vandaar de fundamentele vraag of in een monetaire unie, zoals de eurozone, er nood is om extern en formeel een budgettaire discipline op te leggen aan landen die dat op eigen kracht blijkbaar niet kunnen waarmaken. Gekende voorbeelden zijn de 3% tekort-regel en de 60% schuldnorm van het oorspronkelijk verdrag van Maastricht.

Volgend op de wereldwijde bankencrisis van 2008-2009 heeft de soevereine schuldcrisis (2010-2013) van landen als Griekenland, Portugal, Spanje... de Achilles-heel van de Europese muntunie bloot gelegd. Er woekerde t.a.v. deze landen een acute argwaan of zij nog wel in staat zouden zijn om de dienst van hun openbare schuld te verzekeren: betaling van interesten en terugbetaling van hoofdsom. Dit solvabiliteitsprobleem wijkt af van de gangbare opvatting dat er in normale omstandigheden geen kredietrisico is bij overheidsschuld, m.a.w. geen risico op 'default'. Immers in de financiële algebra is het gebruikelijk om de intrest op langlopende overheidsobligatie als referentie te nemen als 'the riskless rate'.

Laat ons deze uitspraak eens analytisch bekijken. De afwezigheid van default bij overheidsschuld steunt traditioneel op twee argumenten: een monetair en een budgettair argument. Het monetaire argument refereert naar de centrale bank van een land als 'lender of last resort' zowel voor de financiële sector als voor de overheid zelf. Immers via 'the power to print money' kan de centrale bank steeds voldoende middelen verschaffen aan de overheid om haar intresten en aflossingen te 'honoreren'. Wat daarvan de verwachte gevolgen zijn en of dit wel doenbaar is in een monetaire unie komt seffens aan de orde. Het budgettair argument steunt op 'the power to tax' van de nationale overheid. Een typisch voorbeeld is een eenmalige vermogensbelasting. Een land met een hoge schuldgraad kan in principe een reallocatie van privaat vermogen naar de publieke sector organiseren door een nieuwe (of hogere) vermogensbelasting op te leggen. Budgettaire tekorten kunnen dan omgebogen worden naar een surplus zodat de dienst van de overheidsschuld terug op gang komt en de schuldgraad kan verlaagd worden. Ook hier reflecteren we straks verder over de praktische

haalbaarheid van zo een politieke krachttoer.

Vanaf 2010 heeft het Griekse trauma, met een excessief hoge schuldgraad en galopperende intrestvoeten, duidelijk aangetoond dat in een monetaire unie het manipuleren van de geldpers niet meer autonoom maar door de Europese Centrale Bank in Frankfurt bepaald wordt. De oorspronkelijke halsstarrige weigering van de Europese beleidsmakers om via directe geldcreatie Athene ter hulp te komen heeft de facto het monetaire argument buiten spel gezet. Het is pas met de Londen-declaratie van Mario Draghi (juli 2013) dat de onrust op de financiële markten getemperd werd. Zijn 'whatever it takes' uitspraak heeft een sterk aankondigingseffect gesorteerd. Sedertdien zijn de rentevoeten en de probleemlanden en ook het algemeen rentepeil van overheidsschuld sterk gedaald. Schoorvoetend en in sourdine heeft de ECB daarmee het monetaire argument (ten dele) in ere hersteld.

Terug naar de volle crisis van 2010-2013 toen het budgettaire argument er alleen voorstond om de stelling overeind te houden dat overheidsschuld steeds kan terugbetaald worden en dus als default free kan beschouwd worden. Maar nu komt de roestplek in de redenering, zoals het Griekse geval duidelijk aantoonde. Zo een voorschrift van budgettaire sanering uit het handboek moet op het terrein waar gemaakt worden. Zijn de politieke partijen in staat om onpopulaire maatregelen uit te vaardigen? Is er een competente en integere ambtenarij om dat allemaal efficiënt en effectief uit te voeren? En hier klautert het civiel kapitaal terug op de voorgrond. Als een land over onvoldoende civiel kapitaal beschikt dan wordt het ondoenbaar om een streng budgettair austeriteitsbeleid vorm te geven en te verwezenlijken. Het budgettaire argument voor een default free overheidsschuld verliest aan geloofwaardigheid in een land met bijvoorbeeld corrupte politiek, een onbekwame administratie, clientelisme en een gefrusteerde bevolking in ontreding. In de volle crisis 2010-2013 hadden de financiële markten dat goed in de gaten. Men herinnere zich dat het monetaire argument toen de facto op non-actief was gezet. Het budgettaire argument moest dus het volle gewicht op de schouders nemen. Impliciet gingen de financiële actoren de credibiliteit van een budgettaire sanering koppelen aan hun inschatting van het niveau van het civiel kapitaal van elk land. Dit werd zeer zichtbaar in de grote intrestverschillen tussen de landen van de eurozone in die periode.

De recente 'Bazooka-beslissing' (ECB, 22 januari 2015) heeft aan het monetaire argument bijna ten volle het gewicht terug gegeven waarop het van oudsher aanspraak kan maken. De bewijslast op het budgettaire argument

wordt derhalve verlicht nu er opnieuw twee wapens in stelling staan. En dit heeft op zijn beurt in de publieke opinie onmiddellijk de twijfel gevoed of de voorbije budgettaire austeriteit nog wel houdbaar is en niet zal verwateren. Daarbij wordt het principe van een budgettaire discipline an sich minder in vraag gesteld dan wel de huidige relevantie van de numerieke normen.

METEN IS WETEN, METEN IS VERGETEN

De best gekende cijfermatige normen zijn de 3% regel als bovengrens voor het begrotingstekort en het voorschrift om een schuldgraad te bereiken die niet hoger mag zijn dan 60% van het BBP. Deze 'flow' en 'stock' regel van de overheidsschuld werd reeds ingebed in de geest van het Verdrag van Maastricht (1992) en later verfijnd in het stabilisatie- en groeipact, six-pack, two-pack en fiscal compact (cfr. W. Moesen, 2014).

Zoemen we even in op de tijdsgeest van Maastricht. In de mature industrielanden in die tijd was het gebruikelijk dat de publieke investeringen oscilleerden rond 3% van het BBP. Een nominale groei van 5% van het BBP werd als heel normaal beschouwd verdeeld over ongeveer de ene helft reële groei en de andere helft inflatie. In een eenvoudig model met schulddynamiek kan aangetoond worden dat als een economie nominaal groeit met $g\%$ per jaar en het jaarlijks tekort op de begroting $a\%$ bedraagt, de schuldgraad op lange termijn tendeeft naar de verhouding a/g . Deze afleiding wordt weergegeven in W. Moesen, 2014. Toegepast op de cijfermatige referentie van daarnet betekent dat een schuldgraad van 0,03/0,05 d.i. 60%.

Er is dus wel degelijk een interne consistentie tussen de 3 en 60% norm. Op het eerste zicht is het dan ook verdedigbaar om een bovengrens van 3% te stellen aan het begrotingstekort, want dat is om de overheidsinvesteringen af te dekken en die mogen door leningen gefinancierd worden. Als de economie het groeipad van 5% kan volgen en men de spelregel aanhoudt, landt de schuldgraad sowieso op 60%.

Niet de analyse zelf maar de empirische toepassing wordt wormstekig als men dreigt te verzeilen in een 'secular stagnation' of zelfs deflatie. Een nominaal groeipercentage van 5% is dan illusoir. In de onderstaande matrix wordt geïllustreerd hoe de schuldgraad acrobatische sprongen maakt in functie van relatief kleine veranderingen in de parameters a en g . Laat ons voor de volgende jaren de gemiddelde nominale groei (al te optimistisch?) inschatten op 3 à 4% per jaar. En stel dat we het jaarlijks

begrotingstekort op maximaal 3% houden, wel dan strompelt de schuldgraad naar 75 à 100%. Dit scheelt wel een slok op de borrel. Deze didactische oefening is bedoeld om aan te tonen dat de combinatie 3% en 60% wel compatibel is bij specifieke parameterwaarden voor a en g . Vraag is of deze precieze parameter waarden op de dag van heden nog wel relevant zijn.

Tabel 3: Steady state schuldgraad

Nominale groei (g)	Deficit (a)		
	3%	2%	1%
5%	60%	40%	20%
4%	75%	50%	25%
3%	100%	66%	33%
2%	150%	100%	50%
1%	300%	200%	100%

In een Working Paper van het Internationaal Monetair Fonds stellen de auteurs A. Pesatori, D. Sandri en J. Simon (2013) expliciet de vraag of er een grens bestaat voor de schuldgraad waarboven de economische groei van dat land dramatisch gecompromiteerd wordt. Zij vinden geen evidentie voor de middellange termijn.

En laat ons nog een stap verder gaan. Europa schrijft voor dat het begrotingstekort (structureel) naar een evenwicht moet overgebogen worden. Dit betekent dat $a=0\%$. Deze kolom is in tabel 1 niet opgenomen omdat deze prescriptie tot een schuldgraad van 0% leidt in de lange periode, wat ook de nominale groei moge zijn. Dit betekent dus de afwezigheid van overheids-schuld. Is deze uitkomst wenselijk voor de werking van de financiële markten en het maatschappelijk leven in het algemeen?

TERUG NAAR DE GOUDEN FINANCIERINGSREGEL?

De publieke schuldencrisis in Griekenland (vanaf 2010) en enkele andere perifere landen heeft de economic governance van Europa nogal paniekerig strenger gemaakt. De koortsige opstoot van budgettaire discipline kreeg in opeenvolgende stappen vorm in het reeds vermelde six-pack, two-pack en fiscal compact. In de vorige delen werd erop gewezen dat het monetair argument de facto op non-actief werd gezet in die periode. Enkel het budgettaire argument kon nog gehanteerd worden. Onder het mom van budgettaire orthodoxie werden zeer verregaande richtlijnen opgelegd, zoals het voorschrift dat elk land op een termijn van 3 à 5 jaar naar een evenwichtige begroting moest terugkeren om de schuldgraad te kunnen drukken op lange termijn naar 60% toe.

Enkele effecten van zo een stringente budgettaire regel zijn voorspelbaar. Ten eerste een negatieve impact op de reële groei. Als een groep van landen, zoals de eurozone, op hetzelfde tijdstip een saneringsbeleid moeten voeren, betekent dit dat ofwel de uitgaven moeten dalen, ofwel de belastingen verhoogd worden (ofwel een combinatie van beide). Aggregatief resulteert dat in een contractief effect. Inderdaad in de laatste 5 jaren is de gemiddelde reële groei in de eurozone met 0,5% beduidend lager dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten waar deze op een meer fortuinlijke 2,3% uitkomt.

Ook is het voorspelbaar dat vooral ingekort zal worden op de publieke investeringen. Echter de weg van de minste weerstand is ook vaak de weg van het mindere verstand. De fysieke onderbouw van de lange termijn groei brokkelt immers af. Vandaar de amechtige poging in België en in andere landen om via PPS-constructies en andere gesofistikeerde technieken de noodzakelijke publieke investeringsprojecten buiten de perimeter van de begroting te houden (off budget).

“De beleidsmakers van de eurozone slaan de bal mis. De gewone begroting moet in evenwicht zijn maar voor de overheidsinvesteringen mag wel geleend worden.”

De regel van het stricte begrotingsevenwicht kan van twee kanten bekeken worden. Eerst als een middel om de deficit bias in de begroting – herinner het common pool probleem – te beheersen. Ten tweede als een instrument om een macro-economisch stabilisatiebeleid te voeren. Beide invalshoeken komen aan de orde in het pleidooi voor een terugkeer naar de gouden financieringsregel. Deze klassieke regel uit de handboeken behandelt de investeringsuitgaven als een apart luik op de begroting, verschillend van de lopende uitgaven. De redenering is dat publieke investeringsprojecten wel mogen gefinancierd worden met leningen. De baten van deze productieve faciliteiten strekken zich uit over verschillende jaren en opeenvolgende cohortes van gebruikers. Door leningfinanciering worden ook de kosten in de tijd gespreid over opeenvolgende generaties van belastingbetalers. Balansmatig wordt het land niet armer of rijker: tegenover de schuld staan reële activa.

Tot in 1975 heeft België trouwens op nationaal niveau gewerkt met een duaal budget. Ook de gemeenten hanteren nog steeds een

dubbele begroting. De budgettaire discipline en de beheersing van de deficit bias wordt gehandhaafd vermits voor de recurrente uitgaven niet mag geleend worden. De ‘gewone’ begroting moet dus in evenwicht zijn. En de conjunctuercyclus kan (enigszins) bijgestuurd worden door het ritme van de publieke investeringen en de bijkomende schulduitgiften te versnellen of te vertragen.

De logica achter de gouden financieringsregel is moeilijk onderuit te halen. Vaak wordt evenwel opgemerkt dat het problematisch is om de regel operationeel te maken. Moeten publieke investeringen breder gedefinieerd worden, ofwel in enge zin zoals uitgaven voor infrastructuur, gebouwen, fysieke activa....? Inderdaad de gebruikelijke definities laten ruimte voor opportunistische interpretaties om de gouden regel te misbruiken.

Abusus non tollit usum: misbruik sluit het goede gebruik niet uit. De economic governance van Europa moet voortdurend interpretatieproblemen oplossen. Denk maar aan de recente orders t.a.v. België om de betwiste PPS-constructies wel in de begroting op te nemen. Een nog moeilijker concept is het structureel budgetsaldo dat nu in evenwicht moet zijn, terwijl men vroeger het nominaal saldo viseerde. Dit houdt onder meer in dat het nominale saldo gecorrigeerd wordt voor het effect van de conjunctuercyclus op het saldo. Hoe kan men een akkoord bereiken over de correcte beoordeling van de conjuncturele positie op elk tijdstip, dus in ‘real time’? Zelfs als men terug achteruit kijkt is het analytisch en empirisch zeer moeilijk om de zogenaamde output gap in te schatten.

Men ontkomt niet aan de indruk dat de afzwakking van een nominaal naar een structureel evenwicht een uiting is van het toenemend ongemak van de Europese beleidsmakers t.a.v. een te streng nulsaldo op middellange termijn. Waarom dan niet teruggrijpen naar de meer heilzame gouden financieringsregel? Als een eerste stap kan de moeilijkheid van definities opgelost worden door de economische codes te volgen van ESR 2010. Immers elke ontvangst en uitgave op de begroting heeft een universele decimale code. Code 1 bijvoorbeeld duidt aan dat het gaat om een consumptie-uitgave van de overheid: wedden en werkingskosten van het ambtelijk apparaat. En zo is er de code 7 die de materiële publieke investeringen omvat.

TER AFRONDING

Het pleidooi voor de gouden financieringsregel is niet bedoeld om te rommelen met de budgettaire discipline. Wel om deze te leggen in het luik waar ze thuishoort: de recurrente

verrichtingen. Het pleidooi zet zich af tegen het faliekante alibi om gemakzuchtig in te teren op de publieke investeringen. Deze zijn noodzakelijk om de maatschappelijke dienstverlening te onderhouden en de groei van de economie te schragen.

In recente jaren bedragen de publieke investeringen in België 1,6% van het BBP (Eurostat). Hierbij gaat het om alle overheidsgeledingen tezamen: de federale overheid, de deelgebieden (gewesten en gemeenschappen) en de lokale overheid (gemeenten en provincies), die het merendeel voor haar rekening neemt. Met dit lage cijfer zit België achteraan in het peloton van de landen van de Europese Unie. Ook het gemiddelde in de EU ligt ver onder de historische 3% die gemeengoed was vóór de banken- en soevereine schuldcrisis.

Europa is en blijft een groots project van een civiele maatschappij. In de vorige secties werd uitvoerig aangetoond dat de status van het civiel kapitaal wel erg verschilt tussen de landen onderling en dat België best ook een opwaardering kan gebruiken. Inmiddels is er bij de Europese beleidsmakers het voortschrijdend inzicht dat in de huidige morose economische context men zich niet kan veroorloven om geen uitzicht te bieden op een aantrekkelijke groei.

Een markante uiting van deze moeizame bocht is de aankondiging van de nieuwe commissievoorzitter Jean-Claude Juncker (in november 2014) om een nieuw Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) op te richten. Het is de ambitieuze bedoeling om 315 miljard Euro te spenderen in de periode 2015-2017. De oorspronkelijke inbreng voor de Europese instellingen bedraagt 21 miljard. Er wordt dus gerekend op een formidabel hefboom effect door de aanbreng van middelen uit de private sector en een 'matching' van de nationale overheden. Naar verluidt zouden 2000 potentiële projecten voorgesteld worden. Het is nog niet duidelijk of deze zullen afgewogen worden op hun sociaal-economisch rendement, strategieën van een hogere orde of een portie politieke verdeling. Wel is beslist dat gebruik zal gemaakt worden van de expertise van de Europese Investeringsbank, waar ook het EFSI zal gelogeed worden.

Tegenstanders van het EFSI merken op dat hiermee op een sluwe wijze de risico's van de projecten 'gemutualiseerd' worden en finaal de Europese belastingbetaler kan aangesproken worden. Vandaar de vraag of het niet eenvoudiger en transparanter is als de nationale overheden zelf hun prioriteiten bepalen voor hun publieke investeringen en daarvoor leningen mogen aangaan, die wel bij hun nationale

schuld worden opgeteld. Ons inziens wordt het 'moral hazard' probleem hiermee beter beheerst. De budgettaire orthodoxie wordt ook beveiligd vermits de gouden financieringsregel oplegt dat er op de gewone begroting steeds een evenwicht moet zijn. En daar ligt precies de budgettaire weide met het common pool probleem.

REFERENTIES

- Buiter, W. (1993), "Excessive deficits: sense and nonsense of the Treaty of Maastricht". Reprinted In: The political economy of monetary union, P. De Grauwe (ed.), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 297-331.
- De Witte, K. en W. Moesen (2013), "Government Effectiveness, budget size and civic capital". In: Le modèle social belge: quel avenir?, Ph. Maystadt e.a. (ed.), Presses Interuniversitaires de Charleroi, 615-645.
- European Commission (2013), "Analysis of the Draft Budgetary Plan of Belgium", 15 november 2013, Brussel.
- Guiso, L., Sapienza, P. and L. Zingales (2010), "Civic capital as the missing link". In: Social Economics Handbook, Benhabib, J., Bisin, A. en M.O. Jackson (eds.).
- Keynes, J.M. (1923), "Public Finance and changes in the value of money", Reprinted in: IV A track on monetary reform, Cambridge, The Royal Economic Society, 1971.
- Moesen, W. (2012). "How should we save the euro? Divergence in civic capital and economic performance", Mimeo, Leuven.
- Moesen, W. (2014), "An economic tale on the strict fiscal governance in Europe", Documentatieblad van Financiën, 2014 (1), 157-177.
- Mundell, R. (1961), "A theory of optimum currency areas", American Economic Review, 51 (u), 657-665.
- OECD (2013), "Public Finance Statistics", Paris.
- Persson, T. (2002), "Do political institutions shape economic policy?" Econometrica, 70 (May), 883-905.
- Pescatori, A. Sandri, D. en J. Simon (2014), "Debt and growth: is there a magic threshold?", IMF Working Paper, WP14/34.
- Poterba, J. en J. von Hagen (eds) (1999), "Fiscal institutions and fiscal performance", University of Chicago Press, Chicago.
- Shepsle, K. en B. Weingast (1981), "Political preferences for the pork barrel: a generalization", American Journal of Political Science, 25(1), 96 -111.
- World Bank (2013), "Governance matters", Washington.
- World Economic Forum (2012), "Global competitiveness report", Geneva.



Wim Moesen is professor emeritus aan het Centrum voor Economische Studiën. Hij doet onderzoek in het domein van de begroting en openbare financiën.

De “Leuvense Economische Standpunten” worden opgevat als een vrije wetenschappelijke tribune waarin de stafleden van de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen opiniërende studies en essays publiceren. De opzet bestaat erin om op bevattelijke wijze een reeks van inzichtverhelderende en beleidsoriënterende economische standpunten te brengen. Ze vormen een paar met de verkorte versie LES(S), waarin we een langere wetenschappelijke paper of publicatie met beleidsrelevante resultaten samenvatten.

Dergelijke reeks zal uiteraard verschillende opinies en denkstromingen brengen. Leuvense Economische Standpunten vertolken alleen de visie van de auteur. Zij kunnen niet doorgaan als de visie van een instelling.

U kan een elektronische versie van de LES terugvinden op de website van de faculteit:
www.econ.kuleuven.be/onderzoek.htm

Reacties op de Leuvense Economische Standpunten zijn altijd welkom bij
ces@kuleuven.be